


大学生村官丛书 | 丛书主编 瞿振元

# 中国农村政策要览



主 编 何秀荣  
副主编 穆月英  
米增渝

 高等教育出版社

《中国农村政策观察》编辑部 | 2012年第1期

# 中国农村政策观察



中国农村政策观察  
第12卷 第1期  
2012年1月

ISSN 1673-9026

# 中国农村政策要览

Zhongguo Nongcun Zhengce Yaolan

主 编 何秀荣

副 主 编 穆月英 米增渝

参编人员 (以姓氏汉语拼音为序)

高 颖 何秀荣 鞠荣华  
李莉莉 李 军 廖媛红  
刘宏曼 米增渝 穆月英  
苏保忠 徐洁怡 周俊玲



## 图书在版编目(CIP)数据

中国农村政策要览/何秀荣主编. —北京:高等教育出版社,2010.1

(大学生村官丛书/瞿振元主编)

ISBN 978-7-04-028007-4

I. 中… II. 何… III. ①农业经济-农业政策-中国②农村经济-农业政策-中国③农民-问题-方针政策-中国 IV. F320 D422.64-012

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 181521 号

项目策划	龙杰 何明星	策划编辑	吴勇 刘金菊
责任编辑	刘金菊 左宇晗	责任校对	胡晓琪
版式设计	余杨	封面设计	张志奇
责任印制	毛斯璐		

---

出版发行	高等教育出版社	购书热线	010-58581118
社址	北京市西城区德外大街4号	咨询电话	400-810-0598
邮政编码	100120	网址	<a href="http://www.hep.edu.cn">http://www.hep.edu.cn</a>
总机	010-58581000		<a href="http://www.hep.com.cn">http://www.hep.com.cn</a>
		网上订购	<a href="http://www.landaco.com">http://www.landaco.com</a>
经销	蓝色畅想图书发行有限公司		<a href="http://www.landaco.com.cn">http://www.landaco.com.cn</a>
印刷	北京嘉实印刷有限公司	畅想教育	<a href="http://www.widedu.com">http://www.widedu.com</a>
开本	787×960 1/16	版次	2010年1月第1版
印张	19.75	印次	2010年1月第1次印刷
字数	310 000	定价	28.00元

---

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 28007-00

## 大学生村官丛书

### 编委会

- 主任** 瞿振元(中国农业大学党委书记)
- 副主任** 尹成杰(全国人大农业与农村委员会副主任委员)  
赵凤桐(北京市委常委、教育工作委员会书记)  
柯炳生(中国农业大学校长)  
杨振斌(教育部思想政治工作司司长)  
龙 杰(高等教育出版社副总编辑)
- 编委** (以姓氏汉语拼音为序)

陈东琼	陈源泉	褚庆全	范志红
高旺盛	何秀荣	胡小松	黄仕伟
柯炳生	李胜利	龙 杰	米增渝
穆月英	曲瑛德	瞿振元	任大鹏
王 璞	吴慧芳	肖彤岭	杨振斌
尹成杰	曾昭海	赵凤桐	张宝莉
张大也			

## 大学生村官丛书

### 编委会办公室

- 主任** 高旺盛
- 副主任** 曲瑛德 刘金菊

## 序

实施“大学生村官计划”，选聘高校毕业生到农村任职，是党中央作出的一项具有长远战略意义的重要决策。它不仅拓展了大学生面向基层就业的通道，扩大了大学生的就业空间，在一定程度上缓解了高校毕业生的就业压力。更重要的是，这一计划为大学生们提供了基层实践锻炼和与基层百姓零距离“亲密接触”的机会，是培养社会主义管理者和领导者，促进大学生成长和成才的有效途径，充分发挥了基层作为锻炼、培养干部主阵地的作用，有利于扎根基层一线的党政干部培养链的形成，同时也弥补了农村高水平管理人才的不足，为农村干部队伍带来了生机和活力，给农村带来了新变化、新气象。

目前，全国现任大学生“村官”总数在逐年递增。据不完全统计，2006年全国24个省（自治区、直辖市）共有大学生“村官”21 127人；2007年发展到27个省（自治区、直辖市），共41 654人；2008年2月底，全国共有28个省（自治区、直辖市）启动了“大学生村官计划”，其中17个省（自治区、直辖市）实施了村村都有大学生“村官”的计划，当年新发展大学生“村官”66 856人。

实施“大学生村官计划”是一项开创性的工作，会出现种种意想不到的问题和困难，需要我们认真思考和解决。尤其是大学生的生活经历单纯，如何适应所要面对的较为复杂的工作环境，尽快成长和成熟起来，是每一个大学生“村官”面临的现实问题。就此，习近平同志曾在专门召开的大学生“村官”座谈会上对大学生“村官”们提出四点希望，其中一点就是“要勤于学习、善于学习，在与农民群众摸爬滚打的交往中吸取营养、增长智慧”。确实，学习是人生前进的基础，也是决定人生境界高低的关键因素。大学生“村官”的成长和成才离不开学习，不仅需要向实践学习，还需要向恰当的书本学习。

正是考虑到大学生“村官”对于恰当书本知识的需要，考虑到大学生“村官”所需求知识的特点，我们组织编写了“大学生村官丛书”。这一丛

书在内容上以关键知识、核心技能为主,在明确基本知识、基本理论和核心能力培养的基础上,配之以实例、案例或点评,努力突出应用性、针对性、趣味性和可读性,以便于大学生“村官”在工作中学习和参考。

这一丛书的顺利出版得到了高等教育出版社的大力支持。作为直属教育部的教育服务机构,倡议并支持该丛书的出版,是高等教育出版社“植根教育、弘扬文化、引领潮流、竭诚服务”的办社宗旨的体现,也是高等教育出版社在落实和践行党和国家培养先进生产力战略举措中发挥知识服务作用的体现。

这一丛书的编写得到上级有关领导的指导,特别得到了中国农业大学诸多教授的鼎力支持。可以肯定地说,没有教授们的辛勤劳作,是不可能诞生这批读物的。在此,向所有支持和关心该丛书出版的各位领导、各位教授和专家表示衷心的感谢!

大学生“村官”的健康成长不仅需要政府政策制度层面的统一考虑和宏观设计,也需要社会、高校、农村基层组织等方面的共同努力。让我们携起手来,为大学生“村官”“下得去、待得住、干得好、流得动”贡献智慧,奉献爱心!

瞿振元

2009年9月15日  
于中国农业大学

# 前 言

我国正处于从严重的二元社会经济结构转向以工补农、以城带乡、统筹城乡发展的转轨阶段。在工业化、城镇化、市场化和全球化进程的快速发展阶段，“三农”问题往往成为突出的社会问题、经济问题和政治问题。能否缓解“三农”问题、加快农业和农村发展直接关系到全面小康社会能否实现。我党把“三农”工作作为全党工作的重中之重，陆续出台了一系列政策措施，派遣大学毕业生担任“村官”就是其中的一项重要措施。鉴于目前大多数大学生“村官”不熟悉党和国家的农村政策，而社会上又缺乏系统而简明的农村政策读本的现状，为大学生“村官”编写一本系统、全面、简明地介绍我国农村政策读本势在必行。通过对该读本的学习，大学生“村官”将系统、全面、快速地了解 and 把握我国的农村政策体系和主要政策，从而为做好村官工作打好基础。

如何有利于本书读者在最短的时间内准确而系统地把握中国农村政策体系和“三农”政策是本书在结构安排上重点考虑的。借鉴当前常用的“三农”概念来做相对应的结构安排，本书被安排为四个部分，第一部分为历史层面和宏观层面的背景讲述，以使读者首先获得一个全景式的宏观框架，在这样的时空范围内能较快较好地理解和把握具体的农村政策；第二部分是第2—8章，介绍的是农业政策；第三部分是第9—13章，介绍的是农民政策；第四部分是第14—22章，介绍的是农村公共品政策。上述编排也便于读者快速查找相关知识。同时，为了方便读者进一步详细了解具体的农村政策，本书还列出了相关文件的索引和拓展读物。

全书共22章，各章编写者为：何秀荣（第1—2章）、刘宏曼（第3—4章）、穆月英（第5—7章）、高颖（第8章、第18章第4节和第20章第3节）、米增渝（第9—10章）、周俊玲（第11—12章）、李军（第13章）、李莉莉（第14章）、廖媛红（第15—16章）、鞠荣华（第17章和第21章）、苏保忠（第18—19章）、徐洁怡（第20章和第22章）。全书由何秀荣统稿。



本书今天能呈现在读者面前,不仅有赖于看得见的编写者的工作,更要感谢许多幕后贡献者的辛勤工作。本书首先应归功于中国农业大学党委书记瞿振元研究员、高等教育出版社龙杰副总编和张大也先生,没有他们的策划和把关,就不可能有本书;本书的出版也归功于吴勇、刘金菊等认真负责的编辑人员,否则本书不可能在很短的时间内问世。

尽管本书所有的编写者均是多年从事“三农”问题研究的教授或副教授,但难免还会存在一些不足甚至偏差之处,敬请读者批评指正。

何秀荣

2009年8月8日

于中国农业大学

# 目 录

<b>第一章 中国农村发展概述</b> .....	1
第一节 中国农村发展的基本历程和特征 .....	2
第二节 当前我国农村发展的历史环境 .....	6
第三节 当前我国农村发展的历史任务 .....	10
参考文献 .....	15
拓展读物 .....	16
<b>第二章 中国农村政策体系</b> .....	17
第一节 农村政策体系的历史回顾 .....	18
第二节 当前农村政策的基本取向 .....	20
第三节 当前农村政策体系框架 .....	22
参考文献 .....	24
拓展读物 .....	24
<b>第三章 农业基本经营制度</b> .....	25
第一节 当前农业基本经营制度的形成和演变 .....	26
第二节 当前农业基本经营制度的主要内容 .....	30
参考文献 .....	34
拓展读物 .....	35
<b>第四章 农地制度与政策</b> .....	37
第一节 我国农地制度的基本演变 .....	38
第二节 农地流转政策 .....	41
第三节 农地征用政策 .....	45
第四节 农地整理政策 .....	47
参考文献 .....	50
拓展读物 .....	50

<b>第五章 农产品供给保障政策</b> .....	51
第一节 农产品供给保障的政策背景 .....	52
第二节 农产品供给保障政策的内容 .....	54
第三节 农产品供给保障政策的实施现状 .....	56
参考文献 .....	66
拓展读物 .....	66
<b>第六章 粮食政策</b> .....	67
第一节 国家粮食安全 .....	68
第二节 粮食直补政策 .....	70
第三节 粮食风险基金 .....	74
第四节 针对重点地区实施的粮食政策 .....	78
参考文献 .....	82
拓展读物 .....	83
<b>第七章 农产品风险控制政策</b> .....	85
第一节 农产品风险控制政策的背景 .....	86
第二节 农产品风险控制基金 .....	88
第三节 最低收购价政策 .....	90
第四节 农业保险补贴政策 .....	95
参考文献 .....	97
拓展读物 .....	98
<b>第八章 农业技术应用补贴与培训政策</b> .....	99
第一节 农业技术应用补贴的政策背景 .....	100
第二节 良种补贴 .....	101
第三节 农机补贴 .....	103
第四节 测土配方施肥补贴 .....	107
第五节 农民科技培训 .....	109
参考文献 .....	111
拓展读物 .....	112
<b>第九章 农民收入政策</b> .....	113
第一节 农民收入政策背景 .....	114

第二节 农民增收政策 .....	115
第三节 农业补贴 .....	118
参考文献 .....	122
拓展读物 .....	122
<b>第十章 农村剩余劳动力转移政策 .....</b>	<b>123</b>
第一节 农村剩余劳动力转移政策背景 .....	124
第二节 农民转业培训 .....	125
第三节 城市吸纳与管理农民工政策 .....	127
第四节 农民工返乡创业政策 .....	129
第五节 农民工权益保障政策 .....	132
参考文献 .....	137
拓展读物 .....	137
<b>第十一章 农民合作经济组织政策 .....</b>	<b>139</b>
第一节 农民合作组织的政策背景 .....	140
第二节 改革开放以来国家发展农民合作组织的政策 .....	141
第三节 农民专业合作社法 .....	145
参考文献 .....	151
拓展读物 .....	152
<b>第十二章 农村人口政策 .....</b>	<b>153</b>
第一节 农村人口政策背景 .....	154
第二节 农村计划生育政策 .....	155
第三节 农村人口质量政策 .....	160
第四节 其他农村人口政策 .....	163
参考文献 .....	165
拓展读物 .....	165
<b>第十三章 农村扶贫政策 .....</b>	<b>167</b>
第一节 农村扶贫政策背景 .....	168
第二节 农村扶贫政策的主要内容 .....	169
第三节 农村扶贫政策的执行成效 .....	173
参考文献 .....	175

拓展读物 .....	176
<b>第十四章 农村金融政策 .....</b>	<b>177</b>
第一节 农村金融政策背景 .....	178
第二节 1979—2006年的农村金融政策 .....	179
第三节 2006年农村金融市场准入新政 .....	182
第四节 其他农村金融政策 .....	188
参考文献 .....	190
拓展读物 .....	190
<b>第十五章 农村教育政策 .....</b>	<b>191</b>
第一节 农村教育政策背景 .....	192
第二节 免费义务教育 .....	193
第三节 农村寄宿制学校建设工程 .....	197
参考文献 .....	199
拓展读物 .....	199
<b>第十六章 农村医疗政策 .....</b>	<b>201</b>
第一节 农村医疗政策背景 .....	202
第二节 新型农村合作医疗制度 .....	204
第三节 农村医疗机构队伍建设 .....	206
参考文献 .....	211
拓展读物 .....	211
<b>第十七章 农村交通政策 .....</b>	<b>213</b>
第一节 农村公路政策 .....	214
第二节 农村客运政策 .....	218
第三节 农村货运政策 .....	220
第四节 农村交通工具政策 .....	222
参考文献 .....	223
拓展读物 .....	224
<b>第十八章 农村水利政策 .....</b>	<b>225</b>
第一节 农村水利政策体系的历史回顾 .....	226
第二节 小型农田水利政策 .....	229

第三节 农业水资源价格政策 .....	232
第四节 农村饮水安全政策 .....	234
参考文献 .....	236
拓展读物 .....	237
<b>第十九章 农村电力政策 .....</b>	<b>239</b>
第一节 农村电力政策体系的历史回顾 .....	240
第二节 扩大农电覆盖范围政策 .....	243
第三节 农村用电价格政策 .....	246
第四节 地方电力项目政策 .....	248
参考文献 .....	251
拓展读物 .....	252
<b>第二十章 农村文化事业政策 .....</b>	<b>253</b>
第一节 农村文化事业政策背景 .....	254
第二节 农村广播电视事业发展政策 .....	256
第三节 农村信息化工程 .....	258
第四节 农村电影放映工程 .....	260
第五节 乡镇综合文化站 .....	262
第六节 “农家书屋”与村镇图书室 .....	264
第七节 农民体育健身工程 .....	265
参考文献 .....	267
拓展读物 .....	267
<b>第二十一章 农村新能源政策 .....</b>	<b>269</b>
第一节 农村新能源政策背景 .....	270
第二节 农村生物质能源政策 .....	273
第三节 农村太阳能政策 .....	276
第四节 农村其他能源的开发利用 .....	277
参考文献 .....	278
拓展读物 .....	279
<b>第二十二章 农村民政政策 .....</b>	<b>281</b>
第一节 农村民政政策的背景 .....	282

第二节 烈军属政策 .....	283
第三节 农村五保制度 .....	284
第四节 农村最低生活保障制度 .....	287
第五节 农村养老制度 .....	289
第六节 殡葬政策 .....	292
参考文献 .....	293
拓展读物 .....	293
附录:我国农村政策部分文件索引 .....	294

# 第一章

---

## 中国农村发展概述

本章的安排出于两个目的：一是从历史角度，向读者提供中华人民共和国成立以来中国农村发展的基本过程。由于许多历史因素依然或多或少地影响着今天的发展，了解历史发展过程有助于我们更客观地理解和更切实地解决今天的问题。二是从全球视野向读者提供一个今日中国农村发展的时代背景，以使读者根据新的时代环境、用与时俱进的思维来认识和解决今天的问题。其理由是，任何一国农业的发展和演变都是基于一定的时空条件的，如果发展的环境发生改变，发展的路径、方式、速率等就可能随之变化，因此，仅仅汲取历史经验是远远不够的。特别是今日我国农业发展所面临的<sub>市场化、工业化、城镇化、全球化</sub>环境，是当年发达国家农业发展过程中不曾遇到过的。这种情况下，更需要我们全面、客观、超前地认识当今的内外发展环境和条件，从而更好地把握中国农村发展的脉搏。





## 第一章

# 中国农村发展史

## 第一节 中国农村发展的基本历程和特征

描述中国农村发展的视角可以很多,这里从农业经营制度演变和城乡社会形态这两个角度来描述。从农业经营制度演变来说,新中国成立后先后经历了小自耕农、生产互助组与生产合作社、人民公社、“大包干”、直到今天以家庭承包经营责任制为基础的统分结合的双层经营等几种基本经营形态。从城乡社会形态来说,主要经历了从城乡二元结构到城乡统筹发展的过程。

### 一、农业经营制度的演变

新中国成立后首先形成的农业经营制度形态是“耕者有其田”的小自耕农经营制度。1949年中华人民共和国成立时,中国农村的基本状况是:(1)农业生产遭到极大破坏。由于八年抗战和三年解放战争的原因,农业生产总体水平低于战前1933—1936年的水平,农民生活贫困。发展农业生产、解决基本食物供给是新中国面临的首要任务。(2)农村存在地主、富农、中农和贫雇农四大阶级,农村土地是私有制,并且主要掌握在占人口少数的地主和富农手中。(3)农产品流通和劳动力就业基本上是自由的。

进行土地改革、消灭地主阶级、建立耕者有其田的自耕农制度是中国共产党获得广大农民支持的重要原因之一。共产党掌握政权后,土地改革就成为首要的农村变革任务。我国各地土地改革的时间基本上随着